

我国金融监管的演进历程变迁： 强制性抑或诱致性^{*}

Change about the Evolution of Financial Regulation in China: Mandatory or Induction

黄燕辉

内容提要 我国金融管制放松可归纳为银行业管制放松、利率管制放松、外汇管制放松、资本管制放松四个方面。我国金融管制放松主要是政府供给主导下的强制性制度变迁,同时伴有诱致性向强制性转变的制度变迁。金融管制放松的非均衡特征主要表现为管制放松的供给不足,管制放松的程度取决于预期净收益的大小。我国金融管制放松的路径依赖表现为政府主导下的渐进式强制性制度变迁。

关键词 金融监管 金融服务业 金融改革

作者单位 厦门大学经济学院 福建厦门 361005

Huang Yanhui

Abstract: Chinese financial deregulation can be divided into banking deregulation, interest rate deregulation, foreign exchange control deregulation, capital control deregulation. Financial deregulation is the compulsory institutional change under the lead of government, accompanying with the system change that is from induction to mandatory. The non-equilibrium characteristic of financial regulation mainly embodies the lack of supply. The degree of deregulation is decided by the expected income. Path dependence of financial deregulation is characterized by gradual and compulsory institutional change under the lead of government.

Key words: financial regulation, financial service industry, financial reform

新中国成立初期,我国选择优先发展重工业的赶超战略。然而,具有资本密集型特征的重工业发展战略与当时社会资本供给不足相冲突。为解决这一矛盾,中央对金融体系进行全面管制,从而为发展重工业提供资金支持。主要包括低利率管制、进入管制、外汇管制三个方面。

随着我国经济的发展,金融管制所导致的价格扭曲、资源配置效率低以及浪费的弊端日益暴露出来。由于受诸多因素影响,这一管制制度一直延续到 70 年代末。为发展重工业所建立起来的全面金融管制与市场经济格格不入,政府不得不放松对金融的管制,从而开始金融管制转向金融管制放松的制度变迁。从现有文献来看,缺乏对中国金融管制放松演进历程的梳理以及对金融管制放松这一制度变迁的性质、非均衡特征和路径依赖的分析。

^{*}该标题为《改革》编辑部改定标题,作者原标题为《中国金融管制放松的演进历程与制度变迁》。

一、金融管制放松的演进历程

学术界对管制的内容有不同的分类,但进入管制和价格管制是其最基本的内容,相应地,管制放松也包括进入管制放松和价格管制放松。由于我国实行的是银行主导型金融体系,因而这里对金融机构进入管制放松的分析,主要集中于银行金融机构,而对于价格管制放松则集中于利率管制放松,并分析了外汇管制放松以及资本管制放松。

(一)银行业管制放松

银行业管制放松主要经历了管制放松初始阶段和管制放松深化阶段。

1.管制放松初始阶段(1979~1994年)

改革开放以前,中国人民银行同时履行中央银行和商业银行的职能。1979年2月至1984年1月,我国先后成立了中国农业银行、中国银行、中国人民建设银行以及中国工商银行四大国有专业银行,以承担中国人民银行的信贷业务;1986年7月至1996年,国务院放松银行进入管制,先后成立了交通银行、中信实业银行、招商银行、深圳发展银行、福建兴业银行、广东发展银行、中国光大银行、华夏银行、上海浦东发展银行、中国民生银行、中国投资银行、蚌埠住房储蓄银行、烟台住房储蓄银行等13家股份制商业银行^①;1994年,国家先后成立了国家开发银行、中国进出口银行以及中国农业发展银行三大政策性银行以承担四大国有专业银行的政策性业务。1986年,国务院明确肯定城市信用社的地位并放松其进入管制。

2.管制放松深化期(1995年至今)

1995年,四大国有专业银行先后转型为国有独资商业银行,并且于2003年开始先后通过股份制改革转型为国有控股股份制银行。1995年,国务院批准在城市信用社基础上组建城市商业银行。截至2012年底,全国共设立城市商业银行130多家。2003年6月,国务院提出将农村信用社改制为农村商业银行等组织形式,到2011年全国成立了150多家农村商业银行。2006年,放松对农村金融的管制,允许设立多

种农村金融组织以加大农村金融供给。2001年11月中国加入WTO,取消外资银行外汇业务限制并逐步开放人民币业务,2006年12月,取消外资银行开展人民币业务的所有地域限制。2012年3月28日,国务院批准设立“温州金融综合改革试验区”,并颁布了《浙江省温州市金融综合改革试验区总体方案》,允许民间资本设立或参股村镇银行、贷款公司等新型金融组织,放松对民间资本的进入管制。

(二)利率管制放松

林毅夫(2012)认为,中国的要素价格改革采取的是“先调后放”的改革方式,即先朝着市场均衡价格的方向进行调整,然后再放开对要素价格的管制,让它们由市场机制决定。然而,资金价格利率经过15年的改革仍停留在“调”的阶段^②,即中国人民银行根据宏观经济状况适当调整基准利率,商业银行则严格按照中国人民银行的要求执行,没有调整利率浮动区间的权利。直到1996年5月,中国着手调整人民币贷款利率浮动范围,才标志着利率管制放松进程的开始。

1.贷款利率管制放松

1996年5月,中国人民银行允许人民币贷款利率浮动范围为10%,农村信用社贷款的浮动范围为40%;1996年6月,实现银行间同业拆借利率市场化;1997年,放松银行间债券市场债券回购利率的管制;1998年,实现政策性金融债券利率市场化;1998年11月,调整中小企业贷款和农村信用社贷款利率的上浮幅度为20%和50%;1999年9月,调整中小企业贷款利率的上浮幅度为30%;2003年8月,农村信用社试点地区的贷款利率上浮幅度调整为不超过

①其中,中国投资银行于1998年并入国家开发银行,蚌埠住房储蓄银行于2000年与当地信用社合并,烟台住房储蓄银行于2003年更名为恒丰银行,深圳发展银行于2012年更名为平安银行。

②从20世纪70年代末到90年代中期,利率基本处于调整的阶段:1980~1989年,金融机构先后9次调高存贷利率;1990~1992年,3次下调存贷利率;1993年连续两次调高利率。

贷款基准利率的2倍;2004年1月,商业银行、城市信用社贷款利率浮动上限调整到贷款基准利率的1.7倍,农村信用社扩大到贷款基准利率的2倍;2004年10月29日,放开金融机构贷款利率浮动区间的上限,城乡信用社的贷款利率浮动上限均调整为基准利率的2.3倍,金融机构贷款利率浮动区间的下限调整为基准利率的0.9倍;2012年6月8日,金融机构贷款利率浮动区间的下限调整为基准利率的0.8倍;2012年7月6日,金融机构贷款利率浮动区间的下限进一步调整为基准利率的0.7倍;2013年7月20日,取消金融机构贷款利率浮动区间下限的管制。

2.存款利率管制放松

1999年10月,中国人民银行批准中资银行对中资保险公司试办五年以上、3000万元以上的长期大额协议存款业务,并于2002年2月将试点范围扩大到全国社会保障基金理事会以及已完成养老保险个人账户基金改革试点的省级社会保险经办机构;2003年11月,中国人民银行放松存款金额在3000万元以上,存款期限为3年以上的邮政储蓄协议存款业务;2004年10月29日,中国人民银行放松了金融机构人民币存款利率浮动区间下限的管制;2012年6月8日,金融机构存款利率浮动区间的上限调整为基准利率的1.1倍。

(三)外汇管制放松

外汇管制放松包括汇率管制放松以及外汇结算管制放松。

1.汇率管制放松

1994年以前,国家实行汇率双轨制,经历了官方汇率与贸易外汇内部结算价并存(1981~1984年)和官方汇率与外汇调剂价格并存(1985~1993年)两个时期。1994年1月1日,人民币官方汇率与外汇调剂价格正式并轨,开始实行以市场供求为基础的、单一的有管理的浮动汇率制度;2005年7月21日,人民币汇率参考一篮子货币进行调节、有管理的浮动汇率制度;2007年5月,人民银行将汇率浮动幅度从1994年的3‰扩大到5‰;2012年4月16日,

银行间即期外汇市场汇率浮动幅度由5‰扩大至1‰,外汇指定银行对客户的买卖差价不得超过当日汇率中间价的幅度由1‰扩大至2‰。

2.外汇结算管制放松

1994年以前,外汇结算实行外汇留成制度,企业进口所需外汇来源于留成的外汇,不足部分通过外汇调剂市场满足;1994年1月1日,实行强制结售汇制度,企业和个人所有外汇收入必须卖给外汇指定银行,不允许保留外汇,但经常项目下的贸易用汇可通过向外汇指定银行购买;2007年8月,取消企业经常项目外汇账户限额管理,允许企业根据经营需要自主保留外汇;2008年8月,新修订的《外汇管理条例》明确规定企业和个人可以保留外汇或者将外汇卖给银行,实行意愿结售汇制度,宣告强制结售汇制度退出历史舞台。

(四)资本管制放松

从2001年开始,资本管制放松的步伐加快,颁布并实施了一系列外商直接投资、对外直接投资以及证券投资管制放松的法规。在外商直接投资和对外直接投资方面,2003年前基本无限制。因此,资本管制放松主要指证券投资方面的管制放松。

2001年2月,允许国内投资者购买B股;2002年12月,引入合格境外机构投资者(QFII)制度,允许境外机构投资本国证券市场;2006年5月,推出合格境内机构投资者(QDII)实施办法,允许境内机构投资境外证券市场;2011年12月16日,推出RQFII(人民币合格境外机构投资者)业务;2012年6月29日,中国证监会和香港证监会同时宣布港股ETF正式推出;2013年4月1日起,境内居住的港澳台居民可以开立A股账户。

从金融管制放松的历程来看,政府对银行管制放松存在所有制偏好,新进入银行基本为国有独资或国有控股银行,对民间资本的进入管制放松持谨慎态度,直到2012年3月设立“温州金融综合改革试验区”,允许民间资本参与正规金融活动。对利率管制放松的起步比较晚,直到1996年5月才开始放松管制,并且存

款利率的放松步伐明显慢于贷款利率；对证券投资管制放松的步伐也较慢，到了2001年才进入实际的管制放松阶段。

二、金融管制放松的制度变迁

这里运用制度变迁理论和路径依赖理论对金融管制放松进行具体分析。

(一)金融管制放松：强制性或诱致性制度变迁

林毅夫(1989)将制度变迁区分为强制性制度变迁与诱致性制度变迁。强制性制度变迁通过政府命令和法律实施，以政府为制度变迁主体，实行由上而下的变迁方式。诱致性制度变迁指制度的创新是由一个人或一群人，在响应制度不均衡引致的获利机会时，所自发倡导、组织和实行的制度变迁。

根据中外金融管制放松历程来看，实现金融管制到金融管制放松的制度变迁，主要以强制性的制度变迁方式来实现，不同的只是实现变迁的具体形式不一样。一种是以诱致性变迁为基础并实现从诱致性向强制性转变的变迁方式，即市场微观主体响应获利机会自发形成并发展到一定程度后由国家以命令或法律给予确认的变迁方式；另一种是政府主导下的强制性制度变迁。杜恂诚(2012)把这两种制度变迁方式相应称为正向交替与逆向交替。

西方发达国家更多是以诱致性向强制性转变的变迁方式来实现金融管制放松，而处于转轨期的中国则主要以政府供给主导下的强制性制度变迁来实现金融管制放松。这主要是由于改革开放以前，中央政府对金融实行全面的管制，专业银行、企业以及个人没有能力实现金融管制放松的诱致性制度变迁，因此掌握金融资源的中央政府自然成为制度变迁的主体，并通过强制性的方式实现对金融管制的放松。江曙霞等(2004)认为，在计划经济模式下，政府权威性的无限扩大使次级制度安排的影响变得微乎其微，强制性制度变迁成为我国金融制度变革中的主导模式。

对于银行业管制放松来说，除了以政府供

给主导型的强制性制度变迁之外，同时伴有诱致性向强制性转变的制度变迁，主要体现在早期的城市信用社和近期民间金融的进入管制放松。20世纪70年代末，一些地区出现了城市信用社并在全各地得到推广和发展，城市信用社的出现是地方政府、企业与城市居民自发形成的诱致性制度变迁。1986年1月，《中华人民共和国银行管理暂行条例》颁布，明确了城市信用社的地位，同年6月中国人民银行下发《城市信用合作社管理暂行规定》，对城市信用社的性质、服务范围以及设立条件等作了规定，之后城市信用社设立的速度加快。截至1993年底，城市信用社数量近4800家，到了1995年，国务院批准在城市信用社基础上组建城市商业银行。从城市信用社的发展历程可以看出，城市信用社经历了从诱致性到强制性的制度变迁。另一个例子是民间金融。民间金融的产生属于典型的诱致性制度变迁，是由民营企业以及个人响应获利机会自发、由下而上的一种制度变迁。2012年3月28日，国务院批准设立“温州金融综合改革试验区”，并颁布了《浙江省温州市金融综合改革试验区总体方案》，允许民间资本设立或参股村镇银行、贷款公司等新型金融组织，实现了从诱致性到强制性制度变迁的转变。^{[1][2]}

(二)金融管制放松的非均衡特征

1.金融管制放松供给主体

中央政府是金融管制放松的唯一供给主体。一方面，中央政府具有权威性，对金融资源具有绝对控制力，这使中央政府能够成为金融管制放松的供给主体，同时专业银行、企业以及个人没有能力实现金融管制放松，客观上也要中央成为金融管制放松的供给主体。另一方面，中央政府根据金融管制放松的预期收益与成本决定是否提供供给，只有当预期净收益大于零时，政府才愿意实施制度变迁，这里的收益主要包括金融稳定、资源配置效率以及经济调控成效等方面，而成本则体现在实施的成本以及可能带来的风险和政府租金的减少。张杰(2011)认为，中国存在二重社会结构，一方面是强势的上层结构，另一方面是分散的下层结

构,而金融制度供给完全按照国家的偏好产生、扩展和收缩,以最大限度地服务于国家所偏好的经济增长方式以及国家租金最大化。

2. 金融管制放松需求主体

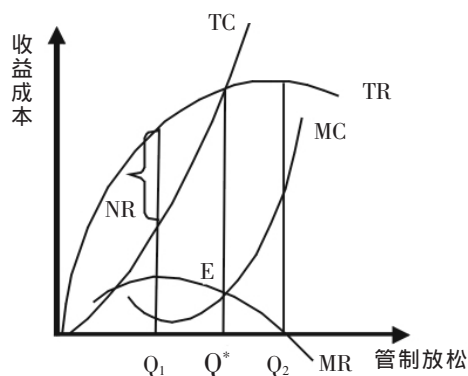
改革开放后,政府开始追求金融资源的配置效率以及经济调控方式的转变,必然要求对金融体系放松管制,因此中央政府是金融管制放松的唯一供给主体,同时也是金融管制放松的需求方。随着非公有制经济的发展以及对外开放水平的提高,民营企业、外资企业等非公有制经济组织也成为金融管制放松的需求方,而且是金融管制放松的最大收益者,理应成为管制放松需求的第一行动集团,但由于民营企业等非公有制经济组织在中国的政治架构内没能用“用脚投票”的机制来实现自己的诉求,同时来自于国有银行系统以及国有企业的阻力也降低了民营企业成为第一行动集团的可能性。因此,中央政府自然成为金融管制放松需求方的第一行动集团,民营企业等非公有制经济组织则成为第二行动集团。

3. 金融管制放松的非均衡特征

从金融管制放松的供给与需求主体来看,中央政府成为金融管制放松的唯一供给者,必然形成金融管制放松的垄断,从而导致供给不足,在实际中主要表现为金融抑制以及金融约束等现象。

供给不足使得金融管制放松处于非均衡状态,在非均衡状态下,根据非瓦尔拉斯均衡的短边规则,实际的金融管制放松程度 Q 取决于金融管制放松供给 S ,即 $Q=S$,而供给方中央政府则根据预期收益大于预期成本的原则 ($TR>TC$),即预期净收益大于零时 ($NR>0$),提供管制放松。图一刻画了金融管制放松的非均衡特征。

从图一来看,如果金融管制放松处于均衡状态,根据 $MR=MC$,均衡点为 E ,相应的金融管制放松程度为 Q^* ,并且 $TR=TC$ 。然而,当金融管制放松供给不足时,实际的金融管制放松程度由供给方中央政府根据预期收益大于成本的原则 ($TR>TC$) 决定,比如点 Q_1 ,预期净收益为 $NR>0$ 。此外,在 Q_2 处,中央政府可以实现收益最大化,但由于在 Q_2 处, TC 大于 TR ,净收益



图一 金融管制放松非均衡特征

NR 为负,因此中央政府不会选择 Q_2 。

(三) 金融管制放松的路径依赖:政府主导下的渐进式强制性制度变迁

诺思(1990)将制度的路径依赖定义为“人们在过去作出的选择决定了他们现在可能的选择”,并且认为路径依赖具有“自增强”机制,即一旦一条发展路线沿着具体进程进行时,系统的外部性、组织的学习过程等会增强这一进程。阿瑟(1988)认为,“自增强”机制主要来源于高昂的转换成本、报酬递增、外部性、学习效应以及适应性预期。

国内部分学者认为我国金融制度变迁的路径依赖是政府供给主导型的强制性变迁,并且认为该路径依赖锁定在低效率状态,实现更高效的路径替代需要引入新的变量来实施制度变迁。^{[3][4]}郭梅亮、徐璋勇(2010)认为,国家控制能力与儒家意识形态所构成的中国特有二重结构决定了我国强制性金融制度变迁的路径选择。借鉴以上学者的研究成果并结合前文分析,这里认为我国金融管制放松的路径依赖表现为政府主导下的渐进式强制性制度变迁,这主要取决于以下几个方面。

1. 中央集权下的金融资源管制体系

改革开放以前,中央集权下的单一国有银行体制是我国金融管制放松面对的初始禀赋,决定了我国金融管制放松必然是由上而下的政府主导下的强制性制度变迁。

2. 国家效用函数内在约束:金融稳定

在金融管制放松初期,金融稳定是国家效

用函数的最主要变量。因此制度变迁的高成本以及可能面临的风险使得中央政府必须确保在金融体系稳定的基础上进行管制放松,从而采取谨慎的渐进式方式。这种渐进式金融管制放松进程一旦形成,高昂的初始转换成本和报酬递增所形成的“自增强”机制强化了对渐进式金融管制放松的路径依赖。

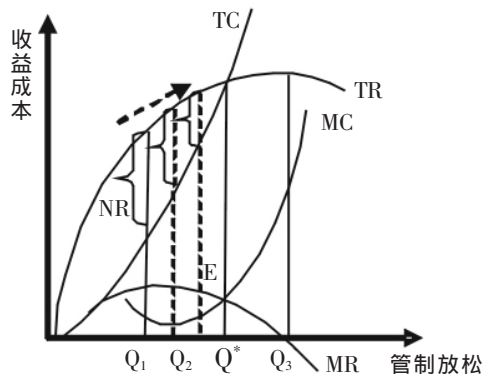
3. 信息不完全和认知能力的有限性

在不确定性环境下,信息不完全和认知能力的有限性,使得中央政府不得不通过“干中学”来降低在制度变迁过程中可能产生的风险和成本。因此,“干中学”学习效应也形成“自增强”机制并进一步强化对渐进式金融管制放松的路径依赖。

图二描述了渐进式金融管制放松的路径依赖。中央根据预期收益大于成本的原则($TR > TC$)决定金融管制放松程度,比如点 Q_1 ,当 Q_1 处达到中央政府的预期效果后,根据同样的原则进一步放松金融管制,如点 Q_2 ,当 Q_2 处也达到预期效果后,再继续放松金融管制,如此循环,直到 Q^* 点,在 Q^* 处收益等于成本,中央政府停止放松管制,金融管制放松也达到均衡的状态。然而在均衡处 Q^* ,如果存在某个外来冲击使得出现新的获利机会时,则均衡又转向非均衡,并开始新一轮制度变迁。

三、结论

通过回顾我国金融管制放松的演进历程,并分析金融管制放松这一制度变迁的性质、非均衡特征以及路径依赖,可以得到以下结论:



图二 金融管制放松路径依赖

第一,从金融管制放松的历程来看,政府对银行管制放松存在所有制偏好,新进入银行基本为国有独资或国有控股银行,对民间资本的进入管制放松持谨慎的态度,直到2012年3月设立“温州金融综合改革试验区”,允许民间资本参与正规金融活动;对利率管制放松的起步比较晚,直到1996年5月才开始放松管制,并且存款利率的放松步伐明显慢于贷款利率;对证券投资管制放松的步伐也较慢,到了2001年才进入实际的管制放松阶段。

第二,我国金融管制放松的制度变迁主要是以政府供给主导下的强制性制度变迁,同时伴有诱致性向强制性转变的制度变迁,这种变迁表现在早期的城市信用社和近期民间金融的进入管制放松。

第三,金融管制放松的垄断,导致供给不足,在实际中主要表现为金融抑制以及金融约束等现象。供给不足使得金融管制放松处于非均衡状态,实际的金融管制放松程度取决于金融管制放松供给,而管制放松的唯一供给方中央政府则根据预期收益大于预期成本的原则提供管制放松。

第四,我国金融管制放松的路径依赖表现为政府主导下的渐进式强制性制度变迁。这主要取决于中央集权下的金融资源管制体系、对金融稳定的内在约束以及不确定性环境下的信息不完全和政府认知能力的有限性。**Reform**

参考文献

- [1]巴曙松 叶琳:《从制度变迁看温州金融改革》,《中国金融》2012年第9期,第18~19页
- [2]徐军辉:《从诱致性制度变迁到强制性制度变迁:温州民间金融改革》,《贵州社会科学》2013年第1期,第69~74页
- [3]吴海兵 唐艳芳:《我国金融制度变迁的路径依赖和演化趋势分析》,《山西财经大学学报》2006年第2期,第113~116页
- [4]皮天雷:《中国金融制度变迁分析:基于制度变迁的路径依赖视角》,《经济与管理研究》2009年第9期,第112~117页

(责任编辑:莫远明)